

DESARROLLO HUMANO Y PROCESOS DE DEMOCRATIZACION

DR. LUIS ALBERTO PADILLA
VICECANCILLER
REPUBLICA DE GUATEMALA

1. Planteamiento general

En esta ponencia se abordarán temas relacionados tanto con la problemática del desarrollo como con la deuda externa, la cooperación internacional y con las llamadas «políticas de ajuste estructural». Todo esto trataremos de articularlo en un discurso en el cual se ponga de manifiesto la relación existente entre los procesos de orden económico y aquellos que se producen a nivel de la estructura política, es decir, en el ámbito propio de los procesos de democratización. Esencialmente intentaremos elaborar un análisis en el cual se presenten algunas de las salidas (issues) posibles a la problemática planteada, utilizando para ello los postulados teórico-paradigmáticos del desarrollo humano tal y como estos han sido presentados en los informes sobre desarrollo humano preparados desde 1990 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1)

Lo anterior significa que no nos detendremos demasiado en los asuntos relacionados con el «ajuste estructural» ni tampoco con lo que hasta ahora se ha venido considerando como las consecuencias negativas de dichas políticas económicas: el incremento de la pobreza (por la reducción del gasto público, eliminación de subsidios, etc.) que afecta principalmente a los sectores sociales más pobres) y las dificultades que dicha situación social provoca en el terreno de la política, al generar fenómenos de rechazo que se traducen e inestabilidad social creciente y eventualmente, pueden conducir a golpes de Estado o a situaciones de violencia social, haciendo

peligrar gravemente las frágiles democracias políticas del subcontinente. (2)

En otras palabras, consideramos evidente que la relación que existe entre las políticas económicas que son resultado de los convenios de ajuste estructural y los procesos de democratización en América Latina se encuentra en una relación desfavorable para estos últimos. La democratización de América Latina sería menos compleja sino pesara sobre nuestras economías la hipoteca de la deuda externa y los condicionamientos financieros del FMI, del Banco Mundial y del BID, esto es cierto pero la responsabilidad por las consecuencias negativas que la implementación de estas políticas posee le incumbe totalmente a los gobiernos.

Hay que tener presente, por tanto, que las políticas de ajuste no son factores determinantes de las crisis políticas de algunos países de la región y que tampoco están provocando fenómenos de regresión hacia regímenes autoritarios y anti-democráticos.

Las crisis políticas o las regresiones autoritarias no se originan en ninguna «maldad intrínseca» de los convenios de ajuste ni menos en el hecho (supuesto por algunos) que hay un nuevo tipo de relaciones de «dependencia externa» en la cual la soberanía de los Estados latinoamericanos se habría visto restringida al extremo de afectar seriamente la autonomía en la toma de decisiones en los gobernantes. (3)

Es incontrovertible que tanto el Fondo Monetario Inter-

nacional como el Banco Mundial son instituciones de crédito cuyos principales objetivos radican en la recuperación de los capitales otorgados en préstamo y en la obtención de una ganancia razonable por el servicio proporcionado. Nada hay de «indebido» -desde el punto de vista ético-, por tanto, en que los financiamientos sean condicionados a que los países acreedores adopten políticas de reducción del gasto público (a fin de disminuir los déficit presupuestarios); políticas de eliminación de subsidios; de venta/privatización de empresas estatales ineficientes; de eliminación de controles cambiarios o de apertura a los mercados externos y abandono del proteccionismo arancelario interno, es decir, estamos mencionando aquí las ampliamente conocidas políticas económicas de ajuste estructural cuya relación con los avatares de las democracias latinoamericanas ha propiciado, justamente, la realización del evento académico en que ahora nos encontramos.

Por consiguiente, si conforme al criterio técnico de los expertos de las citadas instituciones de cooperación financiera externa estas medidas son indispensables para garantizar la recuperación de los capitales dados en préstamo, en realidad no se está actuando de manera muy diferente a como actúan los sistemas bancarios nacionales en sus relaciones con los usuarios del crédito interno quienes también deben someterse a condiciones y requisitos algunos de los cuales también podrían ser considerados como «injerencia en asuntos internos» o violación de la libre voluntad («soberanía») del individuo).

Y aunque eventualmente se nos podría objetar que la comparación no es del todo afortunada pues los Estados son entes colectivos y por tanto, la dimensión de sus responsabilidades es formidable -ya que el principal deber de los mismos se supone que es velar por el bienestar de sus respectivos conglomerados nacionales- también es cierto que la aplicación puntual de las políticas propuestas por el Fondo Monetario Internacional se encuentra en determinada por los contextos sociopolíticos y económicos concretos de cada país y por la forma como se llevan a la práctica las medidas específicas promovidas por las políticas de ajuste es algo que depende -en última instancia- de las decisiones tomadas por los respectivos equipos gobernantes a no ser que desconociéramos la naturaleza independiente (en el sentido antes mencionado de poder tomar decisiones por sí mismos) del poder estatal en los países latinoamericanos, cuestión que no está en tela de juicio.

Por tanto, la toma de estas decisiones por parte de los gobernantes debería estar basada en una cuidadosa evaluación de los límites **reales, internos**, del poder político así como del equilibrio que mantienen las distintas fuerzas políticas en la cobertura concreta. También **-teóricamente-** estas decisio-

nes deberían expresar el resultado de la inteligencia (visión de largo plazo, proyecto nacional) y de la **capacidad política**, que grosso modo, consiste en la aplicación de los principios democráticos de los gobernantes en el diálogo y negociación con los diversos sectores nacionales a fin de elaborar políticas que sean fruto de la concertación y el acuerdo de no de la imposición y del autoritarismo.

Ante la ausencia de dicha inteligencia/capacidad política en los círculos de poder nacionales no parece justo, por tanto, responsabilizar a instituciones internacionales con muy precisas y delimitadas funciones en el campo financiero por las crisis desatadas por los desatinos de los gobernantes de turno. Para mencionar ejemplos concretos, el ajuste estructural puesto en marcha por el Presidente Salinas de Gortari de México -al mismo tiempo que se implementa el programa nacional de solidaridad (PRONASOL)- no admite comparación con los desaciertos políticos en materia similar cometidos por sus homólogos de Venezuela o de Guatemala. (4)

Por otra parte, también habría que reconocer que de manera creciente el Banco Mundial se ha venido preocupando en los últimos años por la problemática de la pobreza propiciando que a la par de las políticas de ajuste estructural se pongan en marcha programas de «compensación social» destinados a amortiguar el impacto que dichas políticas tienen en los sectores de población más vulnerables. Así mismo, se ha venido insistiendo que los déficit presupuestarios se reduzcan no sólo vía disminución del gasto sino también incrementando la capacidad técnica de recaudación fiscal y aplicando medidas de *reforma tributaria*. Esto último persigue hacer más eficiente la recolección de impuestos pero también que la tributación al fisco sea más justa, lo cual de alguna manera supone el fomento de políticas redistributivas (5) las cuales se acompañan de la recomendación a los gobiernos para que pongan un énfasis mayor en la inversión social «focalizada», es decir, aquella que busca atender realmente a los grupos más pobres (vrg. en ciertas regiones y localidades, a ciertos grupos sociales o étnicos).

Del análisis anterior se desprende, en síntesis, que desde nuestro punto de vista los procesos sociopolíticos y económicos de los países latinoamericanos se originan fundamentalmente en factores internos y evolucionan a partir de determinantes estructurales y coyunturales de naturaleza también interna. La forma como dichos procesos evolucionen es, por tanto, responsabilidad de la buena o mala conducción de los equipos de gobierno. Sin embargo -y es a reflexionar sobre esta problemática que dedicamos las páginas a continuación- también es cierto que muchos de los desaciertos y errores políticos que han cometido algunos gobiernos latinoamerica-

nos están ligados a la ausencia de una percepción global de los fenómenos nacionales e internacionales y a la carencia de un **paradigma teórico** que sea capaz de rivalizar con la ideología neoliberal dominante, cuyo célebre postulado **laissez faire, laissez passer** no es ajeno al hecho que los incrementos teóricos de las ciencias sociales sean insuficientes y claramente inadecuados para el análisis de una realidad internacional cada día más compleja y sujeta a una dinámica de cambio que posee una velocidad impresionante.

2. El Paradigma del Desarrollo Humano

2.1 Raíces del planteamiento

Si aceptamos la tesis que una de las razones por las cuales los gobiernos se encuentran tan limitados en lo que concierne tanto a la inteligencia como a la capacidad en la toma de decisiones se debe en buena medida a la ausencia de un paradigma teórico-metodológico que permita elaborar estrategias de largo plazo con lineamientos programáticos susceptibles de ser aceptados por el conjunto de la sociedad nacional (y no sólo por ciertos sectores de la misma, puesto que se trata precisamente de elaborar un «proyecto nacional»), lineamientos que deben orientar las políticas concretas del Estado (por ejemplo: en materia de cooperación internacional; de política económica y social; de política hacia las minorías o grupos étnicos; de cumplimiento de los compromisos en materia de ajuste estructural etc.) entonces se perfila con nitidez la necesidad de elaborar una visión paradigmática sobre el tipo de sociedad que se desea construir tanto en el futuro próximo como en el horizonte del milenio que se avecina.

En este orden de ideas, un punto de partida esencial lo constituye el análisis del actual escenario de las relaciones internacionales. Tal vez nunca como ahora el mundo se ha encontrado en una situación tal que los fenómenos supranacionales o internacionales ejercen una influencia notable sobre los procesos internos. Desde la globalización económica hasta las restricciones de soberanía estatal por motivos humanitarios, pasando por la recuperación del rol de Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva así como por la convicción cada vez más generalizada que los grandes problemas de la humanidad (explotación demográfica, destrucción acelerada del medio ambiente; pandemias mundiales como el SIDA; tráfico de drogas; flujos migratorios incontrolados -e incontrolables- norte-sur/campo-ciudad; pobreza y luchas étnicas en los países en desarrollo etc., etc.) todo indica que es indispensable una perspectiva global para analizar la problemática planetaria.

En consecuencia, una primera constatación que debe

hacerse radica en el hecho que el fin de la guerra fría y del sistema bipolar (resultado a su vez del fracaso del modelo sociopolítico y económico de los países que conformaron el bloque comunista, la URSS a la cabeza) no sólo ha dado lugar a un reordenamiento substancial de las relaciones internacionales sino también al apareamiento a nivel mundial de un fenómeno que ha sido llamado «la gran marea de la libertad» (6) y que ha dado un impulso decisivo a los procesos de democratización en la esfera de lo político a nivel mundial.

Otro fenómeno cuya constatación se impone es el que se refiere al hecho que el reordenamiento mundial (la construcción de ese «nuevo orden mundial» si se le quiere llamar así) se encuentra bajo el signo de lo económico. Así como hasta 1989 predominó el signo de lo militar (la carrera de armamentos, la prevalencia de las dos grandes alianzas militares OTAN-Pacto de Varsovia; el enfrentamiento militar de las grandes potencias por interposiciones contendientes del tercer mundo...) y de lo ideológico (la oposición marxismo-liberalismo) ahora nos encontramos bajo el signo de lo económico.

La guerra fría la perdieron tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética, pues los grandes ganadores fueron el Japón y Alemania, cuyo producto per cápita combinado es superior al de Estados Unidos. Y aunque Estados Unidos siga siendo la única gran superpotencia militar en el campo de lo económico es claro que Japón y la Comunidad Económica Europea se encuentra a la misma altura de la gran potencia americana como centros de poderío mundial.

Estos centros económicos del poder mundial tienden -además- a crear grandes zonas de influencia (como la Cuenca del Pacífico en el sudeste asiático y en las costas de China) que eventualmente podrían desembocar en la conformación de un nuevo tipo de actores de la escena internacional: los actores regionales. (7) El mundo entero se reorienta pues hacia la esfera de la economía, pero ¿de qué clase de economía hablamos? ¿Cuál es el papel que pueden jugar los pequeños países de América Latina, Asia o África en este nuevo escenario mundial? ¿Podemos seguir explotando nuestras «ventajas comparativas» en el campo de la agricultura? Es acaso posible para nuestros países el competir en el campo de la industria pesada o de la producción de materias primas como el acero?

2.2 Bases Económicas del Paradigma

En circunstancias en las cuales el subsidio a la producción agrícola tanto en Europa (un 40%) como en Estados Unidos (un 25% o en Japón (que en algunos casos como el del arroz llega a dar un subsidio de hasta el 80%) todo parece indicar que países como los centroamericanos no podrán

seguir basando sus economías en la agroexportación. Lo mismo ocurre con la producción industrial para la exportación (maquila), basada en la explotación de la «ventaja comparativa» de los bajos salarios, no sólo porque la mano de obra tiende a hacerse redundante debido a los grandes adelantos tecnológicos (el llamado *jobless growth*) que determinan el establecimiento de industrias poco intensivas en mano de obra sino porque será cada vez más difícil de competir con los exportadores del sudeste asiático: en Tailandia, por ejemplo 312 industrias japonesas se instalaron el año pasado, casi una por día.

Por consiguiente, ni la agricultura, ni los recursos financieros, ni la mano de obra poco calificada (por tanto abundante y barata) son recursos estratégicos que sean claves en el desarrollo futuro. La competencia económica a nivel mundial dependerá cada vez más de un recurso de suma importancia estratégica que hasta ahora -al menos en nuestros países- no se ha considerado como tal: la capacidad intelectual del ser humano, su educación y formación científico-tecnológica. Dada la enorme movilidad de los capitales en el mundo contemporáneo, es más factible que estos se instalen en aquellos lugares en donde exista una mano de obra lo suficientemente calificada como para emplearse en lo que todas las evidencias indican serán las industrias del siglo XXI: la microelectrónica; las telecomunicaciones; la informática; la robótica; la biotecnología y la aviación civil.

Todas las nuevas industrias «de punta» que hemos mencionado, no requieren de grandes insumos de recursos naturales o minerales y por tanto se localizarán en donde se encuentre el insumo más importante: gente con suficiente educación y capacidad técnica. (8) En suma, esto significa que el recurso estratégico por excelencia para el futuro próximo es la inteligencia humana; el cerebro del hombre. De allí la necesidad de considerar las inversiones en educación (como propone el paradigma del desarrollo humano) como inversiones estratégicas, claves en el desarrollo de cualquier país.

2.3 Bases Filosóficas del Paradigma: Desarrollo Humano y Desarrollo Inhumano (hacia una ética del desarrollo)

Nos hemos referido hasta ahora a lo que podríamos llamar las «bases materiales» del desarrollo humano, que como tal, se caracteriza en el momento presente por ser un paradigma abierto y en construcción que pone al ser humano en el centro de las preocupaciones por el desarrollo. Esto último implica también que el paradigma posee un profundo contenido filosófico, sobre todo en el terreno de la ética. En efecto, hasta ahora los llamados «modelos del desarrollo» han

medido este último por medio de los factores de carácter estrictamente objetivos o materiales. De esta manera, para evaluar procesos de desarrollo se utilizan parámetros tales como el ingreso per cápita de las personas en un país determinado, la tasa de crecimiento de la economía, el volumen total de la producción de bienes y servicios (producto interno bruto) etc.

En última instancia esto significa que se consideran mucho más importantes los índices materiales y el incremento de la producción que los aspectos subjetivos del desarrollo: el mayor grado de bienestar de las personas, el incremento en la esperanza de vida o en sus conocimientos, el grado de participación política o la plena garantía por parte de las autoridades públicas de los derechos humanos en su concepción integral: económico-sociales, culturales, civiles y políticos, colectivos de solidaridad. En suma, **la calidad de vida**. Pero no se trata sólo de considerar las metas de crecimiento material de una economía como «más importantes». En realidad, en dicha perspectiva, lo que es más importante es el Estado, las empresas, la presencia del país en la economía mundial o cualquier otro objetivo suprapersonal o colectivo.

En síntesis, en la perspectiva filosófica propia de los paradigmas del desarrollo «clásicos» (por llamarlos de alguna manera) se considera que el ser humano, el individuo se encuentra al servicio del Estado o del desarrollo de la economía y de las empresas (si se trata de una economía de libre mercado) y no al revés: la economía, las empresas, la producción de bienes y servicios al servicio del ser humano, de la persona. De alguna manera, por consiguiente, tanto la economía basada en la propiedad privada como aquellas que se basan en la propiedad estatal consideran al ser humano como un medio para la obtención de fines que se consideran superiores: la grandeza de la nación; del Estado, el crecimiento económico o la acumulación de capital etc., de la economía nacional.

La propuesta del desarrollo humano por el contrario, como ya dijimos, sitúa al hombre en el centro de sus preocupaciones y postula como base para evaluar cuándo un proceso de desarrollo es «correcto» o «bueno» desde el punto de vista ético si este toma a la persona como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr otros fines. El solo hecho de introducir elementos de carácter ético para evaluar los procesos de desarrollo es ya de por sí una innovación fundamental del paradigma; ya que en las perspectivas tradicionales tan sólo los aspectos de orden material y económico los que se utilizan para juzgar lo «positivo» o lo «negativo» de estos procesos. Sin temor a exagerar podríamos decir que en la perspectiva tradicional el desarrollo no es considerado como

un proceso de carácter esencialmente humano y, por tanto, es factible afirmar que se trata de un desarrollo de naturaleza «inhumana».

Por el contrario, la propuesta de Naciones Unidas es profundamente ética y, como lo requería Kant ya desde el siglo XIX en Alemania, se trata de juzgar como no-ético, como dañino; incorrecto o «malo» desde el punto de vista moral, todas aquellas expresiones de conducta en las cuales el hombre es supeditado a los fines de otros hombres, es «instrumentalizado», «manipulado», considerado como «objeto», «codificado». La postura ética correcta consiste en ver a los seres humanos como fines en sí mismos, como sujetos y nunca como objetos o como medios para la realización de fines por importantes o trascendentes que estos parezcan. En síntesis, de acuerdo con el postulado esencial de la ética kantiana, el imperativo categórico: obra siempre de tal manera que tu conducta pueda ser elevada a máxima de universal observancia, este y no otro debe ser el único criterio que guíe la evaluación de los procesos de desarrollo como positivos o negativos, «buenos o malos».

2.4 El Desarrollo Humano desde la perspectiva de Naciones Unidas

Como ya mencionamos anteriormente, desde 1990 Naciones Unidas ha venido produciendo informes anuales que hacen una evaluación del estado de desarrollo humano en que se encuentran los distintos países del mundo. Como la fijación de parámetros para la evaluación se encuentra cifrada en los criterios del desarrollo humano, es evidente que los resultados son algo sorprendente por relación al tipo de informes tradicionales: así hay países como Costa Rica que aparecen en una muy buena posición (casi a la altura de los países más desarrollados del mundo en materia de libertades políticas y calidad de vida). En cambio hay países industrializados que aparecen en muy mala posición por relación al índice de libertades humanas o de calidad de vida. El nivel de los países excomunistas no es precisamente alto, a pesar de tratarse de países industrializados. Esto significa que dichos países podrían ser considerados -a justo título- desde ese ángulo como «países pobres» o subdesarrollados políticamente.

El desarrollo humano apunta hacia la plena realización del ser humano a partir de la creación de condiciones que permitan la ampliación de sus oportunidades y capacidades: de allí el énfasis que se pone tanto en la educación como en la salud (esperanza de vida) para evaluar los procesos de desarrollo. El concepto, como ya se mencionó, nace en tensión con el concepto clásico que toma como base para definir el desarrollo la categoría de **ingreso**, categoría que sin embargo no es útil

para medir la **satisfacción humana** y tampoco toma en cuenta fenómenos como la llamada «utilidad marginal decreciente del ingreso»: a medida que el mismo se incrementa su importancia para disfrutar de una buena calidad de vida es menor. Hay también la posibilidad de valorar ciertos bienes (el medio ambiente, el afecto) con criterios económicos, y la mala distribución del ingreso en muchos países del mundo hace que el índice sea insuficiente para evaluar el verdadero desarrollo de un país, (9) es decir, el desarrollo humano.

Por supuesto, lo anterior no significa que el crecimiento económico (y el aumento en el nivel de ingreso) no sea importante, pero sí, desde la perspectiva del desarrollo humano las políticas destinadas a promover el crecimiento económico deben asociarse a un tipo de desarrollo que sea participativo, redistributivo y sostenible, además de estar basado en la libertad y en la democracia, así como en la solidaridad pues como bien ha señalado Boutros Ghali «más allá de la soberanía de los individuos y de los pueblos está la soberanía de la humanidad.»

Entonces, si aceptamos que la verdadera riqueza de un país radica en sus recursos humanos hay que modificar la ideología que ve en la población una fuente de problemas (la «explosión demográfica») y que deriva en políticas en las cuales el Estado se desentiende de la atención a importantes sectores de la población debido a situaciones de pobreza y/o marginamiento social y geográfico. Con frecuencia es la ausencia de un verdadero compromiso político y no la falta de recursos financieros lo que causa el abandono y la marginación de grandes núcleos de población. De aquí se derivan recomendaciones de política social: por ejemplo, reestructurar los presupuestos nacionales y el destino de la ayuda internacional como medio principal para darle una buena orientación a los recursos de que se dispone actualmente y de hacerlos más eficientes: «si se establecen correctamente las prioridades habrá más dinero disponible para promover el progreso humano acelerado.»

2.5 Desarrollo Humano y Democracia

No sólo la salud o la educación tienen una importancia fundamental en la elaboración de un nuevo índice de desarrollo. También es fundamental considerar la libertad política -incluyendo aquí los derechos políticos y por supuesto el régimen político democrático- como un criterio central para la evaluación del desarrollo humano. Esto supone que el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo, lo cual supone el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico (medio

ambiente) limpio y seguro. Así, aunque las necesidades cambien es importante subrayar que hay por lo menos tres necesidades básicas indispensables para asegurar un buen nivel de desarrollo: a) el disfrute de una vida prolongada y saludable; b) la adquisición de conocimientos (educación) y c) el tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decoroso y decente (ingreso, salario).

En lo que concierne a la democracia, se insiste en la importancia de que cada persona debe dársele la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar de la libertad económica y política ya que las prioridades de la persona no están determinadas para siempre: cambian con el tiempo, a medida que las circunstancias y las aspiraciones varían y todas deben tenerse en cuenta en su conjunto para evitar que se favorezca a una sola de ellas a expensas de otra. Medir el desarrollo a partir de la variable del ingreso en el mejor de los casos es una simplificación extrema y, en el peor «... una enorme distorsión de la realidad». (10) El ingreso no se traduce pues automáticamente en desarrollo humano. (11)

De este planteamiento se infiere como ya vimos un nuevo marco teórico para definición y evaluación del desarrollo que no se circunscribe al criterio económico. La introducción de una medida estadística que combina el ingreso con la esperanza de vida (salud) y con la educación (utilizando los índices de alfabetismo y escolaridad) y complementada con los parámetros de las libertades públicas y de la democracia es, indudablemente, una manera más adecuada de establecer los diferentes «grados» de desarrollo de los diferentes países del mundo. En lo que concierne a la educación ahora se ha complementado la medida anterior basada en el alfabetismo con una más amplia que busca no sólo establecer el número de personas adultas alfabetizadas sino también los años de escolaridad. También se han construido índices de desarrollo masculino y femenino para medir el grado de disparidad de los sexos; así como índices de distribución del ingreso para medir el grado de desigualdad que es ocultada por los promedios nacionales. (12)

2.6 Democracia y Libertad: el índice de libertad humana

Si un criterio central para medir el desarrollo humano es, como propone Naciones Unidas, el verificar el grado de libertad política de que gozan los habitantes de un determinado país, es indispensable para construir indicadores para tratar de medir el goce de dicha libertad política, lo cual, como se puede comprender no es tarea fácil.

No obstante, en el informe del 91 aparece el novedoso «índice de libertad humana» el cual se elaboró con base en 40 criterios diferentes, dentro de los cuales se encuentran, **integralia**: la libertad de circulación, los derechos de reunión y manifestación pública, la libertad de expresión del pensamiento, los derechos de desigualdad étnica y sexual, la vigencia del estado de derecho.

Este índice, aplicado a 88 países produjo datos interesantes, como que ninguno de los 88 países observaba todas las libertades humanas que fueron objeto de la investigación y que países como Suecia y Dinamarca -que encabezan la lista- garantizaban a sus ciudadanos 38 de las 40 libertades que fueron medidas, seguidos por Holanda (37 libertades), Finlandia, Nueva Zelandia, Austria, Noruega, Francia, Alemania, Bélgica, Canadá, Suiza, Estados Unidos, Australia, Japón, Inglaterra, Grecia y Costa Rica.

Llamamos la atención sobre el hecho de que Costa Rica aparezca en un lugar tanto alto en el índice: esto significa que si bien desde el punto de vista económico Costa Rica no puede considerarse un país industrializado (o rico) desde el punto de vista del desarrollo humano sí es un país que se ubica al nivel de los más desarrollados del mundo, que son aquellos que le garantizan un alto índice de libertad humana a sus ciudadanos es decir, en donde se respetan más de 30 libertades. (13)

En el nivel más bajo en cuanto a libertades públicas y participación democrática se encuentran países africanos, asiáticos y los países que tuvieron un régimen político comunista aunque algunos de ellos como Polonia, Checoslovaquia y Hungría han mejorado notablemente su posición. No obstante, dentro de los países más subdesarrollados políticamente se encuentran todavía, China, Corea del Norte o Cuba. Dentro de los más «pobres» se encuentran también países cuyos procesos de transición aparecen inciertos como Rumania o Etiopía y en la cola de la lista se encuentran países del mundo musulmán como Irán, Libia e Irak, este último al final de la lista con cero libertades garantizadas.

Por otra parte, es interesante señalar que el índice de desarrollo humano modificado, es decir, aquel que introduce las variables de salud y educación (pero que todavía no toma en cuenta el índice de libertades humanas) coloca en primer lugar de la lista de los países desarrollados al Japón, seguido por Canadá, Islandia, Suecia, Suiza, Noruega, Estados Unidos, Holanda, etc. En último lugar (33), entre los países industrializados, se encuentra Rumania mientras que la ex-Unión Soviética ocupó en ese año (1991) el lugar 27. Guatemala figura en la clasificación para países en desarrollo en el lugar 103 (índice 0.488) muy abajo de Costa Rica (cuadragésimo

lugar, índice 0.876) o México (índice 0.838,45 lugar) pero, bastante adelante del último lugar: Sierra Leona, en el África Occidental, que apenas llega a 0.048 en el índice modificado.

2.7 Conclusiones

¿Qué políticas se pueden recomendar a los gobiernos a partir de los criterios definidos por la óptica del desarrollo humano? Ciertas observaciones del texto son centrales en este sentido, así se afirma -como ya mencionamos anteriormente- que no es correcto sugerir que el crecimiento económico es innecesario para el desarrollo humano. El crecimiento es importante y las políticas que conducen a él deben promoverse. Pero también hay que estar conscientes que las altas tasas de crecimiento económico no se traducirán por sí solas, automáticamente, en niveles elevados de desarrollo. Países ricos en petróleo, con altos índices de crecimiento y de ingreso per cápita (Arabia Saudita) poseen niveles muy altos de analfabetismo, mientras que países más pobres (Sri Lanka) poseen un nivel más alto de alfabetización. La mortalidad infantil es cuatro veces más alta en Arabia Saudita que en Jamaica, aunque el ingreso de Arabia Saudita es dos veces superior al de Jamaica. Hay también aquí un problema de distribución del ingreso que no puede resolverse sin una adecuada política fiscal por parte del Estado.

También es incorrecto considerar que el alivio de la pobreza es un objetivo distinto del objetivo de desarrollo humano. Los gobiernos, por ende, no deben abordar la pobreza **después** del crecimiento económico «... sino adoptar modelos de crecimiento que incluyan como uno de sus principales objetivos la eliminación de la pobreza». (14) Tampoco es correcto insistir en que sólo el mecanismo del mercado puede producir patrones equilibrados de crecimiento económico y de desarrollo humano:

«Debe existir una combinación sensata de la eficiencia del mercado y la responsabilidad social. Incluso en muchas naciones industriales donde existe a libre empresa, del 15% al 20% del PNB se recicla a través de los presupuestos para respaldar una red de seguridad social que ofrece subsidios de desempleo y bienestar. En los países en desarrollo, en donde la pobreza y la distribución del ingreso son mucho peores y los servicios sociales menos adecuados que en los países industriales, la necesidad de establecer un equilibrio cuidadoso entre las funciones del sector público y del sector privado es mucho mayor. En este sentido, actualmente reina el desorden en muchos países desarrollados. Con frecuencia el gobierno interviene de manera ineficiente en los procesos productivos de la

agricultura y la industria (que poco le incumben). Pero realiza gastos inadecuados (3-4% del PNB) en salud, educación y los demás servicios sociales que deberían ser su principal responsabilidad. El gasto público, de hecho está muy mal asignado en muchos países en desarrollo. Y algunas veces se orienta imprudentemente a lo que el sector privado puede hacer mejor y no a lo que el sector público debe hacer. Esta situación debe cambiar. También es importante que las redes de seguridad social gocen de una protección total durante los períodos de crecimiento rápido o transformación social. De no ser así puede producirse una agitación política seria que interrumpa el proceso de desarrollo» (15) (y la democracia política)

De aquí también se deriva como corolario la afirmación que no es correcto sugerir que los países en desarrollo no tienen suficientes recursos para hacerse cargo de objetivos de desarrollo humano, ya que una buena parte de estos objetivos se podrían lograr con solo obtener una reasignación de recursos en función de las **prioridades** correctas, que son las que se refieren al financiamiento del desarrollo humano: «pueden introducirse muchos cambios significativos sin incrementar necesariamente los gastos presupuestarios. Es perfectamente posible equilibrar los presupuestos sin desequilibrar la vida de las personas.» (16)

Obviamente esta afirmación nos lleva de la mano a una conclusión obvia: es indispensable hacer un análisis del gasto público a fin de establecer mecanismos para reasignarlo hacia proyectos de desarrollo humano. En el informe se sugiere la utilización de cuatro índices: el **índice del gasto público** (porcentaje del ingreso nacional que se dedica al gasto público); el **índice de asignación social** (porcentaje de gasto público destinado a servicios sociales), el **índice de prioridad social** (porcentaje de gasto social asignado a preocupaciones de prioridad humana) y el **índice de gastos en proyectos de desarrollo humano** (porcentaje del ingreso nacional que se asigna a proyectos de este tipo).

De aquí se derivan una serie de recomendaciones sobre las políticas aconsejables a la luz de estos planteamientos, como la que se refiere a que cada país debería adoptar objetivos de desarrollo humano en su sistema de planificación (vrg. en materia de educación, salud, eliminación de la desnutrición y de la extrema pobreza).

Otro corolario importante concierne a la financiación de estos objetivos de desarrollo, ya que los fondos para llevar a cabo estos proyectos se pueden cubrir con financiamiento proveniente de la cooperación internacional o de fuentes

internas (vrg. con un incremento en los ingresos fiscales) pero, dadas las dificultades derivadas del pago de la deuda externa se propone que esto se realiza principalmente con reasignaciones del gasto público y especialmente con *reducciones del gasto militar*. Para tener una idea de lo que esto significa solo una reducción del 3% del gasto militar en los países industrializados puede significar un ahorro de 25.000 millones de dólares al año. En los países pobres, con solo que se dejara de incrementar este tipo de gastos, dejándolo congelado, se calcula que se podrían ahorrar unos diez mil millones de dólares. A la luz de esta perspectiva se sugiere que los países y agencias de cooperación internacional reevalúen sus prioridades de asistencia y las condicionen a que los países receptores las inviertan en proyectos de desarrollo humano de manera prioritaria.

Finalmente, pero no lo menos importante, es necesaria una reestructuración de la economía internacional, de tal suerte que se resuelva el problema de la deuda externa de los países pobres y se haga posible restablecer el flujo de capitales hacia globalización, se facilite la inserción en zonas de libre comercio regionales y que a nivel mundial se busque la disminución (o eliminación) de barreras arancelarias y del proteccionismo comercial.

En conclusión, a nuestro juicio al concepto de desarrollo humano y los nuevos índices elaborados para ir paulatinamente intentando una mejor definición de este constituyen un útil y

nuevo instrumento de medición introducido acertadamente por Naciones Unidas para evaluar procesos de desarrollo, ya que con estos índices busca sobre todo reflejar la calidad de vida de los seres humanos a diferencia del pasado, en que únicamente contaba el economicismo ramplón destinado a medir crecimiento. Obviamente dicho instrumental teórico puede, además, mejorar los sistemas de planificación, de gestión de la cooperación externa y de presupuestación del gasto público, de tal suerte que se haga posible a los gobiernos tomar decisiones adecuadas en lo que concierne a las políticas de ajuste estructural y evitar las conmociones sociales (y las regresiones autoritarias) que ponen en peligro el sistema democrático.

Finalmente, subrayamos también el hecho de que esta línea de trabajo de Naciones Unidas es además del todo congruente con los requerimientos del desarrollo sostenible, del crecimiento económico y del desarrollo social. El desarrollo humano es pues el marco conceptual indispensable para reorientar las políticas públicas incluyendo las políticas de ajuste estructural. Asimismo, en tanto que concepción paradigmática, el desarrollo humano puede transformarse también en el marco filosófico indispensable para la elaboración de proyectos nacionales que contribuyan a la consolidación y a la profundización de la democracia como elemento crucial de la coyuntura presente no sólo en nuestro país -Guatemala- sino también a nivel latinoamericano y mundial.

Citas bibliográficas

- (1) Al respecto véanse los «Informes sobre el Desarrollo Humano» publicados por Tercer Mundo Editores S.A.; Bogotá (Colombia); en 1990, 1991 y 1992. Los originales (en inglés) fueron publicados por Oxford University Press (Human Development Report) y en francés por Editorial Económica, París. Los citados informes fueron redactados por un equipo de consultores y expertos internacionales bajo la dirección de Hahub y Hag.
- (2) En el caso de Guatemala, es interesante constatar que el reciente golpe de Estado en buena medida es el resultado de dos políticas económicas concretas que están a su vez ligadas al programa de ajuste estructural que se comienza a aplicar con mayor vigor a partir de la «reapertura de ventanillas» del Banco Mundial y del BID en 1991. Estas dos políticas son, por una parte la eliminación del subsidio para el transporte público, que condujo al alza vertiginosa del precio del mismo, alza cuyo impacto se trató de disminuir con la aplicación de mecanismos de «compensación social» (subsidio directo por medio de un bono escolar) para los estudiantes de escasos recursos que utilizan el transporte público (que pertenece, sin embargo, a empresarios privados.) El cambio del «bono» por un sistema de «cédula estudiantil» rechazado por los estudiantes dio lugar a manifestaciones violentas; paralización del tráfico de vehículos, destrucción e incendio de autobuses; muertos y heridos en choques con la policía (y elementos de la «seguridad» del Congreso de la República) que forzaron al gobierno a utilizar al ejército en la restauración del orden público. Por otra parte, la eliminación del subsidio al sector eléctrico (a fin de promover su privatización) condujo a un alza inmoderada de las tarifas (más del 100%) y a

protestas populares que fueron rápidamente aprovechadas por la oposición parlamentaria que vio en esto la ocasión propicia para poner en aprietos al gobierno granjeándose simpatía y apoyo popular. El resultado fue un fallido atentado contra el congresista autor de un proyecto de decreto legislativo que congelaba las tarifas eléctricas y, posteriormente, la disolución misma del Congreso de la República en hechos recientes, ampliamente divulgados. En el caso guatemalteco es evidente, por tanto, de qué manera el ajuste estructural ha facilitado -debido a la torpeza de los gobernantes, más que a la «bondad» «maldad» intrínseca de dichas políticas como veremos adelante- la regresión a regímenes autoritarios lesionando gravemente el proceso de democratización iniciado en 1985-1986.

- (3) En el mundo contemporáneo las relaciones internacionales se caracterizan por el fenómeno llamado de la «interdependencia compleja» (situación que se caracteriza por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países: cf. Keohane & Nye: **Poder e Interdependencia: La política mundial en transición**, GEL, Buenos Aires, 1988. Una interdependencia absoluta no existe, sin embargo, aceptamos la idea de Waltz en el sentido que los Estados se pueden comparar con las empresas del sector privado en el sentido que son «unidades autodirigidas» que, dentro de límites impuestos por el derecho internacional, «... deciden por sí mismos de qué modo enfrentar su entorno y cómo trabajar para lograr sus fines» (Waltz, Kenneth: *Teoría de la Política Internacional*, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 146).

- (4) En Guatemala, por ejemplo, resulta inaudito que a pesar de que el Banco Mundial ha venido demandando la creación del Fondo de Inversión Social (FIS) desde hace por lo menos cinco o seis años este no se ha podido poner en marcha debido a las aporobiasas disputas internas de la llamada «clase política» a quienes únicamente parece preocuparles los beneficios que el manejo de un fondo de esta naturaleza puede proporcionarles en el campo electoral. Esto contrasta claramente con la política seguida en otros países latinoamericanos como Bolivia u Honduras en donde -y esto no es casualidad- el funcionamiento de los fondos de inversión social ha contribuido a la estabilidad del sistema político.
- (5) Conviene recordar aquí que en el caso guatemalteco, dichas políticas de reforma tributaria se enfrentaron a la brutal oposición del sector privado quien durante la anterior administración demócrata-cristiana promovió paros nacionales (**lockout**) de las actividades económicas. También hubo personajes del sector privado involucrados en los dos intentos de golpe de estado que sufrió Cerezo pero que fracasaron gracias a la intervención del General Gramajo, Ministro de Defensa. La ausencia de una estrategia de largo plazo y de un proyecto nacional en la toma de decisiones políticas no parece ser, por tanto privilegio de la «clase política» o del sector castrense.
- (6) Una reciente conferencia de Hernando Gómez Buendía -consultor independiente de Naciones Unidas- nos ha permitido aclarar muchas ideas en tomo a esta problemática.
- (7) Cf. al respecto véase el artículo de Bjorn Hettne: **The Regional Factor in the Formation of a New World Order**. En: Estudios Internacionales, revista del IRIPAZ, Guatemala, enero-junio, 1992.
- (8) De hecho, países pequeños como Cuba -y antes de la quiebra del sistema político comunista que la tiene sumida en una profunda crisis- ya han apostado por este tipo de desarrollo capacitando recursos humanos en la esfera de la ingeniería genética y de la medicina.
- (9) Estados Unidos, por ejemplo, ocupa el séptimo lugar en materia de desarrollo humano. Sin embargo, si hacemos una diferenciación para medir el desarrollo humano de la población negra o hispánica, la primera baja al lugar 31 (como los habitantes de las islas de Trinidad y Tobago en el Caribe) y los hispánicos se ubican en el lugar 34, que es el mismo lugar que posee la exrepública soviética de Estonia.
- (10) Naciones Unidas. **Desarrollo Humano, Informe 1991, Tercer Mundo** Editores, Bogotá, Colombia, 1991, pp. 17-18.
- (11) El desarrollo humano tampoco debe confundirse con otras teorías como las del «capital humano» que ven a la persona como instrumento para incrementar la producción, y tampoco con los planteamientos socialdemócratas del «welfare state» o estado de bienestar que de cualquier manera sigue viendo a los seres humanos como «objetos» del proceso de desarrollo y no como sujetos, actores conscientes y organizados del mismo.
- (12) Cuando se ajusta el IDH para la desigualdad entre los sexos los países cambian de lugar en la clasificación. Japón, por ejemplo, que se encuentra en el primer lugar cae hasta el lugar 17 mientras que Finlandia resulta ser el país en el que hay menos discriminación contra la mujer, ya que sube el número doce al primer lugar en desarrollo humano. En cuanto a la **distribución del ingreso**, también aquí se producen notables variaciones, ya que algunos países como Brasil, Nepal o la Costa del Marfil bajan muchísimo por la enorme desigualdad existente en la distribución de sus ingresos. De nuevo son países como Japón, Holanda, Suecia, Suiza, Noruega, Bélgica o Canadá los que ocupan los primeros lugares (Estados Unidos se ubica en el noveno lugar). Cf. Cuadro 1.4, **Informe sobre el Desarrollo Humano**, op. cit. p. 48-49).
- (13) Guatemala, por cierto, no fue objeto de la investigación mencionada, aparentemente por «insuficiente información». Países vecinos, como México se ubican, por ejemplo, en el nivel medio con un promedio de 15 libertades garantizadas, y es este el nivel en el cual aparecen la mayoría de los países latinoamericanos.
- (14) Op. cit. pp. 39-40.
- (15) *Ibidem*.
- (16) *Ibidem*.